

# US Supreme Court zu Wahlkampfspenden: May Deep Pockets Rule!

 [verfassungsblog.de/us-supreme-court-wahlkampfspenden-may-deep-pockets-rule/](http://verfassungsblog.de/us-supreme-court-wahlkampfspenden-may-deep-pockets-rule/)

Jelena von Achenbach Mo 7 Apr 2014

Das Recht der Wahlkampffinanzierung ist ein zentrales Element dessen, was die amerikanische Verfassungslehre seit etwa 20 Jahren als *The Law of Democracy* untersucht: das Recht, das die demokratische Willensbildung konstituiert, organisiert, strukturiert und determiniert. Das Recht der Wahlkampffinanzierung ist, so gesehen, ein Rechtsgebiet, das die amerikanische Demokratie verfasst und über ihre Funktionsfähigkeit mitentscheidet.

Dieses Rechtsgebiet ist geprägt von der Dynamik eines stetigen regulativen Hin und Her: Der Kongress begrenzt per Gesetz eine der vielfältigen Formen der privaten Finanzierung von Wahlkämpfen. Reiche Spender reagieren darauf mit Umgehungsstrategien und Resilienz: Sie ziehen vor Gericht. Es folgt in letzter Instanz regelmäßig eine Intervention des Supreme Court zugunsten der privaten Spender. Der Gesetzgeber bemüht sich dann – sofern es die Mehrheitsverhältnisse zulassen – sein regulatives Konzept wiederherzustellen oder aufrechtzuerhalten.

Der US Supreme Court hat in der vergangenen Woche nun einen weiteren Zug in diesem Spiel gemacht: Am 2. April hat er in der Sache [McCutcheon et al. v. Federal Election Commission](#) entschieden. Die mit 5 zu 4 Stimmen ergangene [Entscheidung](#) betrifft das im *Federal Campaign Finance Act* enthaltene sog. *aggregate limit*: Es legt fest, wie viel Geld ein privater Spender in einem Wahlzyklus insgesamt an Kandidaten und politische Komitees für deren Wahlkampf spenden darf, nämlich 123.200 US Dollar. Das *aggregate limit* ergänzt die sog. *base limits*. Diese begrenzen die Summe, die ein Spender einem einzelnen Empfänger zuwenden darf – 48.600 Dollar an einzelne Kandidaten bzw. 74.600 Dollar an politische Komitees.

Vor den Supreme Court hatte Shaun McCutcheon den Fall getragen: Der konservative Unternehmer hatte im Wahlzyklus 2011-2012 sechzehn verschiedenen Kandidaten Geld zugewendet. Er machte geltend, er habe weitere zwölf Kandidaten unterstützen wollen, sei aber durch die *aggregate limits* daran gehindert worden. Der Supreme Court hat die *aggregate limits* nun wegen einer Verletzung der Redefreiheit und Freiheit der politischen Vereinigung für verfassungswidrig und ungültig erklärt. Das bedeutet, dass Shaun McCutcheon in Zukunft beliebig vielen Kandidaten die im Rahmen der *base limits* erlaubten Geldsummen zuwenden kann. Jenseits dessen gilt ohnehin die unbegrenzte Freiheit von Privatpersonen, unabhängig vom Wahlkampf einzelner Kandidaten selbst Kampagnen für oder gegen bestimmte Kandidaten zu führen.

Mit seiner Entscheidung hat das Gericht damit erneut – siehe nur die [Citizens United](#)-Entscheidung – ein Loch in ein sowieso schon aus Flickern zusammengesetztes Rechtsgebiet gerissen. Eine kurze kritische Lektüre der *McCutcheon*-Entscheidung, die nicht so sehr die technischen Details der Wahlkampffinanzierung in den Blick nimmt, sondern das Demokratieverständnis, das der Supreme Court in seiner verfassungsrechtlichen Analyse der *aggregate limits* artikuliert, sollte also lohnen.

Aus der Sicht des Gerichts ist der Wahlkampf als öffentlicher Diskurs, in dem die politische Rede die Wahlentscheidung der Bürgerinnen und Bürger beeinflussen soll, verfassungsrechtlich nach einer rein individualrechtlich-libertären Logik zu konzipieren. Die Geldspende an einen Kandidaten ist selbst eine unmittelbare Form der Teilnahme an dem spezifischen öffentlichen Diskurs, den ein Wahlkampf konstituiert. Wer einem Kandidaten für dessen Wahlkampf Geld spendet, drückt seine politische Unterstützung des Kandidaten und seiner Ansichten aus und verbündet sich im Sinne einer politischen Assoziation mit dem Kandidaten. Darauf erstreckt der Supreme Court auf eine relativ fundamentalistische Weise den Gewährleistungsgehalt des *1st Amendment*, des ersten Verfassungszusatzes, der die Freiheit der Rede garantiert.

Das führt dazu, dass eine strukturelle Perspektive auf den politischen Prozess fehlt. Die Bedingungen der *demokratischen Funktionalität* dieses Prozesses treten vor dem Recht des Einzelnen in den Hintergrund. Das

zeigt sich an dem schwachen Status der Gleichheit in der Sphäre des politischen Diskurses der Öffentlichkeit. *Gleiche* Freiheit versteht der Supreme Court in dieser Hinsicht nur in einem strikt formalistischen und abstrakten Sinne der Geltung gleicher Rechte für alle Teilnehmer des Diskurses. Der strukturelle Aspekt der Fairness des politischen Diskurses im Wahlkampf, der eine gewisse Nivellierung des Einflusses der ungleich verteilten Ressource Geld fordern und anleiten könnte, fehlt ganz weitgehend.

Dass dem Gericht die strukturelle Perspektive auf den Prozess der demokratischen Willensbildung fehlt, zeigt sich darin, dass es den politischen Diskurs des Wahlkampfes und die Wahlen, auf die er gerichtet ist, konzeptionell weitgehend isoliert von einander betrachtet. Wahl und demokratische Repräsentation durch das gewählte Organ einerseits und öffentlicher Diskurs im Wahlkampf andererseits – diese beiden Aspekte demokratischer Willensbildung behandelt das Gericht als getrennte Sphären, die sich auch im Fall der privaten Finanzierung von Wahlkampagnen nur ganz ausnahmsweise auf eine regulierungsbedürftige Weise berühren.

Für Wahlen, die auf die Herstellung demokratischer, gleichheitsgerechter Repräsentation gerichtet sind, gilt das Gleichheitsgebot des *one person, one vote*. Das setzt der Supreme Court ziemlich strikt durch. Den Wahlkampf einschließlich seiner privaten Finanzierung hingegen strukturiert das Gericht als Unterfall des allgemeinen öffentlichen Diskurses nach einer libertären Logik. Die Arena des öffentlichen Diskurses ist prinzipiell der Raum frei agierender Individuen. Der Staat darf grundsätzlich nicht eingreifen, er darf insbesondere nicht "das Spielfeld ebnen" (*level the playing field*).

*The First Amendment is designed and intended to remove governmental restraints from the arena of public discussion, putting the decision as to what views shall be voiced largely into the hands of each of us, . . . in the belief that no other approach would comport with the premise of individual dignity and choice upon which our political system rests.*

Der öffentliche Diskurs als staatsfreier Raum – das ist nur überzeugend, solange es nicht um eine substantielle private Finanzierung von öffentlichen Diskursen und insbesondere Wahlkämpfen geht.

Die vielfach verstärkte Lautstärke und Präsenz der politischen Rede, die das Geld privater Spender einzelnen Kandidaten ermöglicht, verdrängt diejenige politische Rede, der ein ebensolcher Verstärker fehlt, an die Ränder der Wahrnehmbarkeit. Das steht einer Idee der *gleichen* Freiheit entgegen, wenn zur Verwirklichung der Redefreiheit eine auch nur *annähernd gleiche Chance* des Gehörtwerdens und Überzeugens zählt. Die enormen Mengen an Geld, die amerikanische Spender politischen Kandidaten nun insgesamt zuwenden können, einerseits und das existentielle Angewiesensein aller Kandidaten auf dieses Geld andererseits beeinträchtigen die Funktionsfähigkeit von Wahlen als Mechanismus, der demokratische Repräsentation etabliert und aufrechterhält. Die substantielle Geldspende kann ein eigenständiges Prinzipal-Agenten-Verhältnis zwischen Spender und Abgeordnetem etablieren, das mit dessen politischer Verantwortung gegenüber den Wählern – allen Wählern – kollidiert. Der Abgeordnete sieht sich den Interessen des Spenders verpflichtet – dieses Phänomen dokumentiert Justice Breyer ausführlich im Appendix A zu seiner abweichenden Meinung. Im Fall massiver privater Finanzierung der Kandidaten können die diskursive Sphäre des Wahlkampfes und die Sphäre der Wahl und demokratischen Repräsentation nicht legitimerweise getrennt gedacht werden. Denn die private Finanzierung koppelt Wahlkampf und Repräsentation auf pathologische Weise miteinander: Die große private Spende an Abgeordnete, die darauf für ihren Erfolg angewiesen sind, unterminiert ihre gleiche politische Verantwortlichkeit gegenüber allen Wählern. Man kann es auch so sagen: Der Spender verfügt über ein privilegiertes Instrument, den finanzierten Kandidaten für die Vertretung seiner Interessen verantwortlich zu halten. Mit dem Wegfallen der *aggregate limits* kann ein einzelner Spender jetzt eine noch größere Anzahl von Politikern in den Dienst seiner partikularen Interessen stellen.

Eine deregulierte private Finanzierung des Wahlkampfes beeinträchtigt so die Wahlen als Mechanismus der demokratischen, gleichen Verantwortlichkeit (*accountability*) gegenüber allen Mitgliedern des demokratischen Subjekts; die Integrität demokratischer Repräsentation erodiert. Der Supreme Court adressiert das Problem aus einer begrenzten – zu begrenzten – Perspektive. Er erlaubt die Regulierung der privaten Wahlkampffinanzierung nur zu Zwecken der Verhinderung von Korruption (und des Anscheins von Korruption).

Korruption verstanden als: *quid pro quo*, als *dies für das* – als Austausch eines offiziellen Akts für Geld.

*Spending large sums of money in connection with elections, but not in connection with an effort to control the exercise of an officeholder's official duties, does not give rise to quid pro quo corruption. Nor does the possibility that an individual who spends large sums may garner "influence over or access to" elected officials or political parties.*

Die Dankbarkeit des gewählten Politikers gegenüber seinem Finanzier und dessen Einfluss und privilegierter Zugang begründen aus dieser Sicht keine Verzerrung der politischen Verantwortlichkeit. Vielmehr sieht der Supreme Court sie als demokratischen Mechanismus der politischen Responsivität von Politikern:

*Ingratiation and access . . . embody a central feature of democracy — that constituents support candidates who share their beliefs and interests, and candidates who are elected can be expected to be responsive to those concerns.*

Der demokratische Geltungsanspruch der politischen Gleichheit und gleichen Repräsentation kommt in dieser Argumentation nicht vor. Dass Abhängigkeit, Dankbarkeit und privilegierter Zugang zu gewählten Politikern die politische Repräsentation, die Wahlen etablieren sollen, auf eine anti-egalitäre, undemokratische Weise verzerren, wird nicht eingestellt. Gleichheit bleibt so ein unterentwickelter Gehalt der Freiheits- und Demokratietheorie des Gerichts.

Noch ein paar kurze Bemerkungen zur politischen Rolle des Gerichts: Die 5:4-Teilung des Gerichts entlang des bekannten ideologischen Musters spricht für sich. Politisch ist die Entscheidung aber auch darin, dass sie mit dürrer Begründung einen Präzedenzfall verwirft und so die *stare decisis*-Regel bricht, nach der das Gericht sich mit seinen Entscheidungen selbst bindet: Eine vorhergehende Entscheidung, [Buckley v. Valeo](#), die die verfassungsrechtlichen Prinzipien des Rechtsgebiets prägt, hatte die *aggregate limits* im Jahre 1976 noch aufrechterhalten. Dadurch fühlt sich das Gericht aber nicht festgelegt, weil die *Buckley*-Entscheidung sich mit dem Thema in einer Entscheidung von 139 Seiten nur mit *einem Absatz* von *drei Sätzen* befasste.

Darüber hinaus:

*We are confronted with a different statute and different legal arguments, at a different point in the development of campaign finance regulation.*

Selbst wenn *stare decisis* im Rahmen verfassungsrechtlicher Entscheidungen des Supreme Court keine strikte Bindung entfaltet, weil eine Korrektur durch Verfassungsänderung nahezu unmöglich ist – das Prinzip sah in der Rechtsprechung des Gerichts schon besser aus.

Das Gericht entscheidet politisiert in einem hochpolitischen Rechtsgebiet. Es entscheidet aber jedenfalls in *McCutcheon* nicht politisch im Sinne einer Responsivität gegenüber der öffentlichen Meinung. Von der hat es sich verselbständigt: Die [demoskopisch ermittelte breite Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger](#) will die Begrenzungen der privaten Wahlkampffinanzierung, von denen das Gericht nun einen weiteren wesentlichen Baustein zerschlagen hat.

---

LICENSED UNDER CC BY NC ND

SUGGESTED CITATION von Achenbach, Jelena: *US Supreme Court zu Wahlkampfspenden: May Deep Pockets Rule!*, *VerfBlog*, 2014/4/07, <http://verfassungsblog.de/us-supreme-court-wahlkampfspenden-may-deep-pockets-rule/>.